

בית המשפט המחוזי בנצרת בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 35244-07-13 פריניר (הדס 1987) בע"מ ואח' נ' מועצה אזורית גליל תחתון

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

בפני כב' השופט בנימין ארבל, סגן נשיא

העותרים
 1. פריניר (הדס 1987) בע"מ
 4. פישר דרמה וויפס בע"מ
 3. תה ויסוצקי (ישראל) בע"מ
 2. זיתי הגליל בע"מ

נגד

המשיבים מועצה אזורית גליל תחתון

חקיקה שאוזכרה:

[חוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\), תשנ"ג-1992: סע' 11, 9 \[ב\]2\]](#)

[פקודת העיריות \[נוסח חדש\]](#)

[חוק הפרשנות, תשמ"א-1981: סע' 11](#)

[חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו](#)

[פקודת הפרשנות \(נוסח חדש\): סע' 17](#)

פסק דין

א. מבוא:

1. [סעיף 9 \[ב\]2 לחוק ההסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\) התשנ"ג – 1992](#) (שיקרא, לשם הנוחות: "הוראת החוק"), מאפשר לרשות מקומית להגדיל את סכום הארנונה המוטלת על נכסים בתחומה, מעבר לשיעורים שנקבעים באופן אוטומטי מידי שנה, בתנאים מסיימים, כדלקמן:

"רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה שלא בהתאם לאמור ברישה, ובלבד שקיבלה לכך אישור השרים; ושלחה, בטרם פנייתה לקבלת אישור השרים, לכל מחזיק בנכס שבשלו בכוונתה להטיל ארנונה שלא בהתאם לאמור [...], הודעה על כוונתה לעשות כן; בהודעה יצוין כי מועצת הרשות המקומית החליטה על שינוי סיווג או תת-סיווג, על העלאה או הפחתה, של סכום הארנונה הכללית, לפי הענין, וכי בכוונתה לפנות לשרים בבקשה לאישור כאמור; תחילתו של אישור השרים

**בראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן; שר הפנים או מי שהוא
הסמיך לכך יודיע לוועדת הכספים של הכנסת על מתן האישור."**

האם תוכל הרשות לגבות את שיעורי הארנונה המוגדלים על פי אישורי השרים, ביחס לשנה פלונית, שניתנו סמוך לסוף אותה שנה, אם דרישותיה לתשלום שיעורי הארנונה המוגדלים נשלחו לנישומים רק בשנה שלאחר שנת המס הרלוונטית?

ב. הרקע:

2. העותרות הינן ארבע חברות המחזיקות מפעלים תעשייתיים המצויים בתחום שיפוטה של המשיבה, ומשלמות למשיבה ארנונה בגין נכסים אלה.

בתחילת שנת 2013, שלחה אליהן המשיבה דרישות לתשלום הפרשי ארנונה לשנת 2012, וזאת בהתאם לאישור חריג שניתן לה על ידי השרים בחודש נובמבר 2012, אשר אישר חלקית את בקשתה להעלאה חריגה של שיעורי הארנונה לאותה שנה לגבי נכסים המסוגלים כ"מבנים למלאכה" ו"מבנים לתעשייה".

3. כאמור, חרף העובדה שהאישור החריג מתייחס לחיובי הארנונה לשנת 2012, והאישור החריג ניתן עוד בחודש נובמבר 2012, שלחה המשיבה את הדרישות לתשלום הפרשים, שנוצרו בעקבות אישור השרים, רק בחודש ינואר 2013.

ג. טענות העותרות:

4. בעקבות הדרישה לתשלום הפרשי ההעלאה החריגה לשנת המס 2012, הוגשה העתירה דיין, בה טענו העותרות, כמופיע בתמצית טיעוניהן, את הטענות הבאות:

א. דרישת המועצה לתשלום הפרשי ארנונה בגין שנת 2012 בטלה ומבוטלת מאחר וחוק ההסדרים אינו מתיר לרשות המקומית לדרוש את התוספת החריגה ביחס לשנה שבה אושרה (2012), בשנה שלאחריה (2013).

ב. גם אם הוקמה חבות ארנונה בגין תוספת הארנונה לגבי שנת הכספים 2012, עדיין אין המועצה רשאית להשית חיוב רטרואקטיבי בגין שנת כספים זו. השתת חיוב כאמור עומדת בסתירה לפקודת העיריות**, ולעקרונות יסוד בשיטת המשפט בישראל, כפי שעוגנו בשורה של פסקי דין האוסרים להטיל חיוב רטרואקטיבי, היות והשתת חיוב רטרואקטיבי בנסיבות**

כאמור נגועה בחוסר סבירות קיצוני, פוגעת באינטרס ההסתמכות והיא בלתי סבירה באופן קיצוני.

ג. ככל שחוק ההסדרים מתיימר לשנות מההסדר הכללי שבדין לגבי קביעת שומת הארנונה לשנת מס מסוימת ולאפשר הגדלה רטרואקטיבית של שומת המס גם בשנת המס הבאה לאחריה, הרי שאז מדובר בחקיקה הסותרת את חוק יסוד כבוד האדם וחירותו ולפיכך יש להימנע מלפרשה כך, או להכריז שהוראה כאמור בטלה". (סעיף 11 לעתירה).

העותרות מדגישות כי עתירתן זו מתייחסת אך ורק לשנת המס 2012. זאת, חרף העובדה כי לאישור החריג תוקף אולטראקטיבי גם לשנים הבאות, על פי הוראות החוק. כל שאומרות הן, למעשה, כי גם אם אישור השרים לשנת 2012 תקף ושריר, עדיין אין המשיבה רשאית להשית עליהן על פיו חיוב רטרואקטיבי בגין שנת הכספים 2012. העותרות מוסיפות כי ניתן היה להשיתו על שנת המס 2012, לו נשלחו הדרישות במסגרת אותה שנה ולא לחרוג מעבר לה. לשיטתן, קיים הסדר נורמטיבי, שמקורו בחוק ההסדרים הנ"ל, לפיו לא תוכל הרשות לחרוג מההסדר החוקי הקיים מימים ימימה, שאין מהרהרין אחריו, לפיו שומת הארנונה מוטלת באופן שנתי. **שומת מס שלא נדרשה בתחומי אותה שנה, לא תדרש לאחר מכן, אלא בנסיבות חריגות וקיצוניות.** על כן, לדבריהן, תוספת חריגה, גם אם אושרה בתוך שנת המס, אך נדרשה מהנישום לאחר תום שנת המס, הינה בגדר חיוב רטרואקטיבי של ארנונה. חיוב שנפסל על פי הפסיקה (סעיף 31ב] לעתירה). מוסיפות העותרות ומציינות, כנהוג במקומותינו בימינו אלה, כי דבר חקיקה, המביא להגדלה רטרואקטיבית של שיעור המס, סותר את חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ולפיכך יש להימנע מלפרשו כך, או אף להכריז כי ההוראה שניתנה על פיו בטלה.

5. עוד טוענות העותרות כי פרשנות ראויה, הנשענת על עקרונות חקיקת היסוד ומגנה על אינטרס ההסתמכות של הנישומים, תוך שמירה על עקרון המידתיות, מחייבת אף היא את קבלת עמדתן.

6. טענה נוספת שבפי העותרות נוגעת להתרשלותה של המשיבה. בעוד סעיף 11 לחוק הפרשנות, תשמ"א – 1981, מטיל חובה כללית לפיה: "ההסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה... לפי הנסיבות", לא טרחה המשיבה להודיע לנישומים, בזהירות הראויה, על האישור להעלאת הארנונה שניתן לה, והמתינה "חודשיים ימים" (כך, לטענת העותרות – טענה שיש בה קמצוץ הגזמה-ב.א.). שיהוי זה, שנקטה המשיבה, גרם לפגיעה חמורה בעותרות.

7. בסיכומיהן בכתב הרחיבו העותרות את החזית, וטענו טענות אשר לא נטענו בעתירתן. על פי טענות אלה, נשללה מהן זכות ההשגה על החיובים. שכן, השגה ניתן היה להגיש רק תוך 30 יום מיום קבלת החיוב בארנונה לאותה שנת מס.

טענה נוספת, נוגעת לכך שעל המשיבה, הפועלת לפי תקציב שנתי, היה לאזן את תקציבה לשנת המס 2012 – על מנת שתוכל לממן שירותים שינתנו על ידה במהלך שנת המס המדוברת על פי תקציבה המאוזן. לו תזכה המשיבה בסכומי הפרשי הארנונה רק לאחר סיום שנת הכספים, הרי היא תקבל כספים שלא ישמשו למימון הוצאותיה באותה שנת מס, ובכך תתעשר שלא כדין. "זאת בחוסר תום לב", כדבריהן.

טענה נוספת, אשר מצאה את מקומה רק בסיכומי העותרות בכתב, הינה כי העלאת שיעור הארנונה הינה תקנה בת פועל תחיקתי, הטעונה פרסום, כמצוות סעיף 17 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש].

ד. טענות המשיבה:

8. המשיבה נסמכת על לשונה של הוראת החוק, לפיה: "**תחילתו של אישור השרים בראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן**" (ההדגשה הוספה על ידי המשיבה – ב.א.). במקרה דידן ניתן אישור השרים במהלך שנת 2012, ובשל כך תקף האישור **מתחילת** שנה זו, בשלה הוא ניתן. אישור זה אינו מהווה משום העלאה גרידא בתקציבה של המשיבה, אלא נידרש, לשיטתה, לאור העובדה כי באותה שנה חל קיצוץ רבתי במענקי האיזון שהוענקו לה – ולפיכך היא נדרשה למקור מימון אשר יכסה את הבור שנפער בתקציבה. לשם כך הנחה מרכז השלטון המקומי, את הרשויות לפעול להעלאת שיעורי הארנונה שהן גבו מאוכלוסייהן. כל זאת, שעה ששיעורי הארנונה שלא למגורים בתחומה של המשיבה היו נמוכים משמעותית מן השיעורים הנהוגים בנפה בה היא מצויה (נפת כינרת). על כן, היא הודיעה, כבר ביום 8.2.12, למחזיקי הנכסים הרלוונטיים, ובכללן העותרות, על כוונתה לבקש אישור חריג להעלאת שיעורי הארנונה, תוך פירוט השיעורים המבוקשים. לאחר מכן, היא פנתה לשרים לקבל אישור חריג. **האישור ניתן רק ביום 22.11.12** והגיע לידי המשיבה רק ביום 26.11.12. עקב עומס עבודה בסוף שנת הכספים מחמת היערכות לשנה הבאה, וחופשה מרוכזת בחג החנוכה, נשלחו דרישות תשלום הפרשים לנישומים רק ביום 2.1.13. על דרישות אלה הגיבו העותרות באיחור רב, רק ביום 14.4.13, הגם שהן מודות כי קיבלו את דרישת התשלום ביום 6.1.13.

9. המשיבה טוענת כי תגובתן של העותרות, אליה היא התייחסה כאל השגה, הוגשה בשיהוי רב. החלטת המשיבה לדחות את ההשגה הגיעה אל העותרות ביום 19.5.13, אולם אלה הגישו את עתירתן רק ביום 17.7.13 – דהיינו למעלה מחצי שנה מאז קיבלו את הדרישה לתשלום הפרשי ארנונה, וכחודשיים מאז קיבלו את תשובת מנהל הארנונה. בכך לוקה העתירה בשיהוי, המצדיק את דחייתה על הסף.

10. טענה נוספת שבפי המשיבה הינה, כי בית המשפט לעניינים מנהליים אינו מוסמך לדון בעתירה, התוקפת את תוקף אישור השרים.

11. פרשנותן של העותרות אינה עולה בקנה אחד עם ההסדר הקבוע בהוראות החוק, כפי שפורש בפסיקה. דרך הפרשנות, אותה מציעות העותרות הינה משום ניסיון לחוקק דבר חקיקה חדש על דרך של פרשנות, וכזאת לא יעשה, שעה שהפתרון הפרשני משנה לא רק את לשון הוראת החוק אלא גם את משמעותה. לכך אין ליתן יד.

לשון החוק הינה פשוטה. לפיה, תוקף האישור החריג יחול מתחילת השנה אליה הוא מתייחס.

12. לשיטת המשיבה, מהווה הוראת החוק הסדר נורמטיבי מיוחד (Lex Specialis). ככזאת, גוברת ההוראה על ההסדרים והעקרונות המשפטיים הכלליים.

הפסיקה אינה קובעת חזקה חלוטה, לפיה יש לפסול אוטומטית כל חיוב המטיל מס למפרע – אלא רק יצרה חזקה פרשנית הניתנת לסתירה, נגד החלה רטרואקטיבית של מס. כך, נקבע כבר בפסיקה כי חיוב בארנונה למפרע, מתחילת השנה בה ניתן האישור החריג, אינו בגדר חיוב רטרואקטיבי פיסקלי אסור, מבלי להתייחס למועד משלוח דרישת התשלום.

בענייננו מקנה הוראת החוק סמכות למשיבה להטיל ולדרוש את תוספת הארנונה רטרואקטיבית על פי אישור השרים.

13. לחילופין, טוענת המשיבה, כי קיימים שיקולים כבדי משקל שלא להפעיל, ביחס לעותרות, את החזקה נגד החלטה בדבר חיקוק פיסקלי באופן רטרואקטיבי כדבריה:

”1. העותרות הן חברות תעשייתיות מנוסות המיטיבות להתנהל בתנאי אי ודאות ותחום נטל המיסוי הממשלתי והמוניציפאלי.

2. העותרות קיבלו בתחילת שנת 2012 התראה מפורשת ומפורטת לגבי אפשרות חיובן בארנונה מוגדלת.

3. ההפרשים נדרשו מהן כבר ביום 2.1.13 ולא כחלוף פרק זמן ניכר מתום שנת הכספים.

4. לעותרות לא היה כל יסוד להניח כי המשיבה ויתרה או עומדת לוותר על חיובן בחיוב ארנונה המוגדל.

5. אם לדעת העותרות האינטרס שלהן לא היה נפגע כלל, אם הן היו נדרשות לשלם את הפרשי הארנונה עד ליום 31.12.12. ברור, אם כן, שביום 31.12.12

ועד 2.1.13, שאז שוגרו אליהן דרישות לתשלום הארנונה, ודאי שלא נפגע כל אינטרס משמעותי הראוי להגנה".

14. באשר לסבירות החיוב למפרע, על ביהמ"ש לבדוק האם הטלת הארנונה למפרע מקיימת את האיזון בין אינטרס הציבור לאינטרס של הפרט הנישום, תוך בחינת השיקולים השונים שבבסיס אינטרסים אלה.

ה. דיון:

15. אם אמנם מסתייג המשפט ככלל, מנורמה בעלת תחולה למפרע, נוכח פגיעתה בעקרונות יסוד של צדק והגינות, הרי כבר מצינו כי לא תמיד הוא מצאה פסולה. שכן, המדובר בחזקה פרשנית הניתנת לסתירה, בהתקיים נסיבות וטעמים לכך. (ראה [עע"מ 7749/09](#) 2018/10 **אורט ישראל חברה לתועלת הציבור בע"מ נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים** [פורסם בנבו] [31.11.11]) ("עניין אורט").

16. מקובל על כולם כי בדרך כלל, לא יהא זה רצוי ולא ראוי כי חוק פיסקלי יוחל באופן רטרואקטיבי. בשל כך, אף נקבעה החזקה – חזקה שאינה חלוטה – נגד החלתו למפרע. עם זאת, כפי שראינו לעיל בפסה"ד בעניין **אורט**, יתכנו מקרים יחודיים בהם יותר החיוב רטרואקטיבי. כפי שמצינו בעע"מ [4551/08](#) **עיריית קריית שמואל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ** [פורסם בנבו] [1.12.11], בפסקה 57 לפסק הדין:

"מבחינת הסמכות, ככל שהסמכות להחיל את ההחלטה או את החיוב למפרע אינה מופיעה במפורש בחוק, קיימת חזקה פרשנית נגד תחולה למפרע. אם יימצאו טעמים טובים לסתור חזקה זו, כי אז יש לבחון אם ההחלה למפרע עומדת במבחנים הרגילים של הפעלת שיקול הדעת המנהלי, ובראשם הסבירות. בחינת סבירותו של חיוב רטרואקטיבי תיעשה תוך איזון בין עניינו של הפרט בסופיות ההחלטה ומידת ההסתמכות שלו על ההחלטה, מחד גיסא, לבין האינטרס הציבורי שבקיום החוק וגביית מס אמת, מאידך גיסא, חשיבות מיוחדת תינתן כמובן להתנהלותו של הנישום, ולשאלה אם רובץ לפתחו אשם כלשהו (ראו: [ע"א 8558/01](#) בעניין עילבון, בעמוד 789; [ע"א 975/97](#) בעניין עילבון). רק במקרים נדירים, אשר בהם החיוב הרטרואקטיבי יעמוד במבחני הסמכות והסבירות, תיפתח ידו של בית המשפט ויותר החיוב".

עוד נקבע בפסק דין זה, כי הביקורת על החלטה של הוראת חוק פיסקלית באופן רטרואקטיבי תעשה באמצעות מבחן דו שלבי, של **סמכות וסבירות**. כאשר בע"א [8417/09](#)

עיריית ירושלים נ' ששון לוי [פורסם בנבו] [21.8.12] קבע בית המשפט כי החזקה ניתנת לסתירה בהינתן טעמים טובים לכך. אם אכן החזקה נסתרת, יש לעבור לשלב השני ולבחון אם החיוב הרטוראקטיבי עומד במבחנים שנקבעו לבחינת שיקול הדעת המנהלי ומבחני הסבירות. בפסק דין זה הושת על הנישום חיוב בגין שנת כספים מסויימת, לאחר ששנה זו נסתיימה. למרות זאת, קבע בית המשפט, כי בנסיבות העניין, עוצמתם של הרציונלים, העומדים בבסיס החזקה הפרשנית, חלשה מן הרגיל. כיוון שבאותו עניין דובר בקבלן ותיק ומנוסה, אשר ידע על חבות הארנונה המושתת עליו (ולעניין זה של "ידיעה" ו"הסתמכות" אף נפקות לענייננו). על כן, קבע בית המשפט:

"לנוכח האמור, ברור כי לוי לא כלכל את צעדיו בהסתמך על אי-החיוב, ומשכך חיובו באופן רטוראקטיבי אינו פוגע בתחושות הצדק וההגינות ואינו גורם כל עוול – והשוו: ע"א 2987/91 ריינר נ' עיריית ירושלים, פ"מ מו(3) 661, 663 (1992), שם הותר חיוב רטוראקטיבי בארנונה בנימוק כי "תיקון הרישום [והחיוב בארנונה שנלווה אליו], הגם שנעשה בחלוף שנים ובתוקף למפרע, לא שינה ולא עיוות מאומה, אלא רק התאים את הרישום למצב העובדתי" (ראו גם: עניין שמי בר, פס' 12; ע"א 4755/07 א.מ.י. תלפיות בע"מ נ' עיריית חיפה, פס' 6) [פורסם בנבו], 6.7.2009)). בכך למשל שונה העניין שלפנינו מעניין גבעת שמואל, שבו דובר בחיוב רטוראקטיבי של ארנונה בגין שטחים שלא נדרשה בגינם ארנונה קודם לכן, ושלא ניתן היה לצפות כי תושת בגינם ארנונה; או מעניין מעונות מכבי, שבו ביקשה הרשות המקומית לשנות באופן רטוראקטיבי את הסיווג שבגיניו נקבע תעריף החיוב וכן להשית באופן רטוראקטיבי ארנונה בגין שטחים שנתגלו במדידה עדכנית – כאשר לא הייתה לנישומות כל סיבה לחשוד שהסיווג או השטח המדוד, לפני השינוי, אינם נכונים".

17. במקרה שלפנינו, חלה כאמור הוראת החוק, הקבועה בסעיף 9 (ב) [2] לחוק ההסדרים, הוראה זו, כל כולה עניינה בשיח של תחולה רטוראקטיבית, כפי שמעידה עליה לשונה:

"רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה שלא בהתאם לאמור ברישה, ובלבד שקיבלה לכך אישור השרים; ושלחה, בטרם פנייתה לקבלת אישור השרים, לכל מחזיק בנכס שבשלו בכוונתה להטיל ארנונה שלא בהתאם לאמור [...], הודעה על כוונתה לעשות כן; בהודעה יצוין כי מועצת הרשות המקומית החליטה על שינוי סיווג או תת-סיווג, על העלאה או הפחתה, של סכום הארנונה הכללית, לפי הענין, וכי בכוונתה לפנות לשרים בבקשה לאישור כאמור; תחילתו של אישור השרים בראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן; שר הפנים או מי שהוא

הסמך לכך יודיע לוועדת הכספים של הכנסת על מתן האישור"
(ההדגשות שלי-ב.א.).

במשמעה של הוראה זו דנתי בעת"מ (נצרת) 306/09 - ריבוע כחול ישראל בע"מ נ' עיריית עפולה, [פורסם בנבו] תק-מח 2010(1), 9058 (אושר בעע"מ 2797/10 ריבוע כחול נ' עיריית עפולה, [פורסם בנבו] תק - על 2011(4), 2869) בה נאמר:

"לעניין זה נקבע בבג"צ 7712/04 - אהובה וינברג נ' עיריית תל אביב-יפו. [פורסם בנבו] תק-על 2006(3), 438, עמ' 451 כדלקמן: "ואולם, כפי שקבענו, ענייננו ב"אישור חריג" ולגביו נקבע בסעיף 9(ב)(2) לחוק כי "תחילתו של אישור השרים בראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן". ההבדל שבין הוראות חוק אלו אינו סמנטי. ההבדל הוא מהותי והוא נובע מהתכלית השונה של "אישור חריג" - המאשר את צו הארנונה עליו מחליטה עירייה מלכתחילה. יטען הטוען כי גם האישור החריג צריך להינתן מלכתחילה. דהיינו, המחוקק קבע את תחילת האישור ל"ראשית שנת הכספים" שהרי הוא התכוון כי האישור - כמו צו הארנונה - ינתן לפני תחילת שנת הכספים. ואולם, לדעתי ההיפך הוא הנכון: המחוקק התכוון מפורשות כי את האישור החריג יוכל השר לתת בדיעבד גם במהלך שנת הכספים אך תחילתו של האישור תהיה "בראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן". הראיה לכך היא כי המחוקק הגדיר את התאריך האחרון שבו ניתן להגיש בקשות ל"אישור חריג" ותאריך זה נופל בתוך שנת הכספים. אם התאריך האחרון להגשת הבקשה נופל בתוך שנת הכספים ממילא מועד מתן האישור יכול אף הוא ליפול בתוך שנת הכספים ולא אך לפני תחילתה".

על כן, נמצאה לנו בהוראות החיקוק הנ"ל משום הוראה מסמיכה, המסמיכה את הרשות לתקן את חיובי הארנונה גם במהלך שנת המס, לאחר שנקבעו, על פי הכללים המחייבים את הרשות לקבוע את שיעור הארנונה, לפני תחילת שנת הכספים. הוראה מסמיכה כאמור הינה, מעצם טיבה, רטרואקטיבית. שכן, לפי נוסח סעיף החוק עליו עמדו בצדק באי כוח שני הצדדים, נקבע כי אישור השרים ינתן במהלך שנת הכספים, אך יחול מתחילת השנה. ניסוח זה אינו נתון לשני פירושים. אף תכליתה של הוראה זו ברורה: על פי המנגנון אשר נקבע בחוק - לאור חוקי ההקפאה שהותקנו עוד בעשור התשיעי של המאה הקודמת, הוגבלו הרשויות המקומיות על פי נוסחאות קבועות, בהעלאת שיעורי הארנונה שהן רשאיות להטיל מידי שנה בשנה. כך, יצא, כי לא בכל מקרה היה בשיעורים אלה כדי לענות על הצרכים התקציביים הקיימים. לאור האילוצים הכלכליים והתקציביים השונים בהם נתונות לא אחת רשויות אלה. עמדתי בהרחבה על עניין זה בפסק דין בעניין ריבוע כחול ישראל נ' עיריית עפולה הנ"ל, ובין היתר אמרתי:

"רשויות מקומיות מוסמכות להטיל תשלומי חובה שונים, ובהם אף תשלום ארנונה. תשלומי חובה אלה מהווים מקורות הכנסה קבועים, החיוניים לתפקודה של הרשות המקומית ומשמשים למימון פעולותיה לרווחת הציבור. ההצדקה להטלת הארנונה נובעת מההנאה ומהתועלת שמפיקים הנישומים מהשירותים העירוניים אותם הם מקבלים מהרשות (ראו: ע"א 9368/96 מליסרון נ' עירית קרית ביאליק פ"ד נה (1) 156, 164 (1999); עע"מ 980/04 המועצה האזורית חבל יבנה נ' אשדוד בונדד בע"מ. [פורסם בנבו] תק-על 2005(3), 2748, עמ' 2751) עד לשנת 1985 היו הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע את תעריפי הארנונה ללא כל פיקוח. החל משנת 1985, הוגבלו הרשויות המקומיות בקביעת תעריפי הארנונה באמצעות הוראות המכונות "הוראות ההקפאה". הוראות אלה נחקקו לראשונה במסגרת החוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985. תכליתן של הוראות ההקפאה היתה להגביל את שיעורי העלאת תעריפי הארנונה (לסקירת הרקע לחקיקת הוראות ההקפאה ראו ע"א 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית חבל מודיעין פ"ד נג (4) 78, 84-82 (1999)) תכלית "דיני ההקפאה" הייתה כפולה: מניעת העלאת תעריפים במסגרת המאבק באינפלציה, ולצד זאת ייצוב תקציבי הרשויות ומניעת גרעונות".

על כן, כאשר הסתבר כי קיימים מקרים בהם התקציב, הנגזר מהוראות אלה, לא יענה על הצרכים הנגזרים מתפקידה של הרשות, ולא יהא בהם כדי הסיפק לממן את פעולותיה לרווחת הציבור, תוכל רשות זו לפנות לשרים, על פי המנגנון הקבוע בהוראת החוק ולבקשם לאשר העלאה חריגה בשיעורי הארנונה. אפשרות זו נגזרת מן האילוצים הקיימים לנשיאה בצרכי הציבור מחד, ומאידך הוראות ההקפאה – המונעות העלאה בלתי מבוקרת של שיעורי המס, המוטלים על הציבור.

18. המחוקק היה ער לכך כי המדובר בהוראה המטילה חיוב באופן רטרואקטיבי – באופן העלול לגרום לפגיעה במשלמי המס, כאשר הם לא יוכלו להסתמך על קביעת שיעורי הארנונה מראש לכל שנת הכספים, והיא עשויה ליצור מצב של חוסר ודאות. על כן, באיזון ראוי, נקבע, כי על הרשות להודיע מראש למשלמי המס, על הכוונה לפנות לשרים ולבקש להגדיל את שיעורי הארנונה.

על כן, אקבע, כבר בשלב זה, כי לא נגרמה כל פגיעה בעותרות, שמקורה בהסתמכותן המוטעית על שיעורי הארנונה, בהם הן אמורות היו לשאת בשנת הכספים 2012. שכן, מראש הודע להן כי שיעורים אלה עלולים להשתנות. על כן, היה עליהן לכלכל צעדיהן בהתאם.

19. ואילו באשר לסבירות ההחלה הרטרואקטיבית של העלאת שיעורי המס. המדובר בעניין שלפנינו בחברות תעשיות, האמורות לדעת פרק בהלכות התארגנות ותקצוב. אלה ידעו

מראש כי הינן צפויות לשאת בנטל נוסף של ארנונה לפי פנייתה של המשיבה. לו הן סברו כי נטל מוגבר זה, אינו סביר ואינו ראוי, הן היו רשאיות לפנות למשיבה, או לפעול אצל השרים ולבקש לומר את דברן קודם שאלה מחליטים בפנייתה של המשיבה. כזאת לא נעשה. אף לא הושמעה כל טענה לפיה העלאת שיעורי הארנונה כשלעצמה אינה סבירה.

טענתן היחידה של העותרות נוגעת למועד מתן ההודעה על תשלום ההפרשים שמקורם בשינוי שיעורי הארנונה – מועד אשר חרג ביומיים אל תוך שנת הכספים הבאה.

20. יתר על כן, כעולה מתשובת המשיבה, מענק האיזון לשנת הכספים 2012, אשר שולם לחלק מן הרשויות והמשיבה ביניהן, הופחת על ידי משרד הפנים עקב התיקון בחישוב הכנסותיהן מארנונה שלא למגורים. הפחתה זו פגעה בתקציביהן של אותן רשויות ויצרה צורך בפנייה לשרים לשם הגדלת שיעורי הארנונה, על מנת שתוכלנה לספק לתושביהן ולעותרות בכללם, את השירותים החיוביים המסופקים על ידה.

פנייה זו הינה סבירה ונחוצה. נראה כי העותרות עצמן אינן חולקות על כך. שכן, אלה לא השמיעו כל קול צעקה כנגד גובה ההעלאה או סבירותה.

21. בנסיבות אלה, נראה כי הרציונל שעמד בפסק הדין בעניין **עיריית ירושלים נ' ששון לוי הנ"ל**, חל אף בענייננו, וכי המשיבה עמדה בנטל המוטל עליה להראות כי אכן פעלה בסבירות.

22. כל אלה מובילים לכלל מסקנה כי המשיבה עמדה בנטל המוטל עליה, לשלול את החלת החזקה, המונעת החלה רטרואקטיבית של חיובי הארנונה המוגבלים על פי אישורי השרים.

1. חריגה אל מחוץ לתחום שנת הכספים:

23. לדעתן של העותרות, אין כוחו של אישור השרים תקף, אלא אם כן נשלחה הדרישה לתשלום ההפרשים שנוצרו בעטיו, במהלך שנת הכספים. למסקנתן זו של העותרות אין עיגון בלשון החוק. העותרות תומכות את יתדותיהן בהוראות שונות, הנוגעות לחיובי ארנונה שלא על פי הוראת החוק שלפנינו. כגון בע"מ **975/97 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת המים בע"מ** [פורסם בנבו] [15.5.00]. אלא שבאותו עניין נשלחו חיובים רטרואקטיביים **לשש שנים אחורה** לאחר שנקבע כי הנכס שבתפיסתה של מקורות (תעלת מוביל המים הארצי), אינו פטור מתשלום ארנונה. נקבע כי בהעדר הוראת חיקוק המאפשרת הטלת חיוב רטרואקטיבי – תהא היד קפוצה במתן אפשרות לתקן שומת ארנונה על דרך זו. אף העובדה כי המועצה שם לא שלחה למקורות כל הודעת חיוב משך עשרות שנים, נותנת כי זו היתה רשאית להסתמך על המצג על ידי מחדל שהוצג על ידי המועצה (ראה גם פסק דין בעניין **"אורט"** שהוזכר לעיל).

24. בענייננו, ברי הדבר כי קיימת הוראת חוק ברורה, המאפשרת לרשות לבצע פעולת תיקון שיעורי ארנונה באופן רטרואקטיבי. כל כולה של הוראת החוק, נוגעת להשתתף רטרואקטיבית של ההיתר החרגי על החיובים בארנונה.

שכן, נקבע כי אישור השרים, אשר ינתן במהלך שנת הכספים, יוחל **מתחילת** אותה שנה.

על כן, משחתמו השרים על האישור החרגי ביום 22.11.12, היה מקום להחילו בהתאם, באופן רטרואקטיבי. לפי לשונו הברורה של החוק, הרי גם לו היו השרים חותמים ביום 31.12.12 על האישור החרגי, היה כוחו חל למפרע מיום 1.1.12. אלא שאז היה על המשיבה, לשיטת העותרות, להזדרז, ולשלוח מיידית דרישות לכל 249 הנישומים בתחומה, עליהם חל האישור, ולדאוג כי דרישה זו תגיע לידיהם עוד באותו יום. שאלמלא כן, ישדף שדה ושוב לא תוכל לגבות את הפרשים הנובעים מתיקון שיעור הארנונה, הגם שאלה אושרו כדין ויחסרו בקופתה.

25. לשון **הוראת החוק** שלפנינו אינה דנה במועד משלוח הודעות החיוב המתוקנות על פי אישור השרים. פשיטא כי המשיבה, כגוף ציבורי, חייבת לפעול בזריזות הראויה ולשלוח את הודעת הדרישה המתוקנת בהקדם האפשרי ([סעיף 17 לפקודת הפרשנות \[נוסח חדש\]](#)). לא סביר כי המשיבה תשקוט על שמריה משך פרק זמן ממושך, בין אם תחרוג אל תחום שנת הכספים הבאה ובין אם לאו. עם זאת, יש לבחון את התנהלותה מבעד למשקפים של סבירות, ולא להעמיד בדרכה מכשולים שמקורם בלוח השנה בלבד.

בענייננו, הגיע האישור החרגי אל שולחנה של המשיבה ביום 26.11.12. דהיינו כחודש וארבעה ימים קודם לתום שנת הכספים (ולא חודשיים, כטענת העותרת). לטענת המשיבה, הימים היו ימי תום שנת הכספים, כאשר היה עליה להיערך לקראת שנת הכספים הבאה, וכאשר מתוך תקופה זו נגרעו ימי חג החנוכה, בהם יצאו עובדיה לחופשה מרוכזת. כך, שבפועל עמד לרשותה פחות מחודש ימים למשלוח הדרישות.

סבורני כי בנסיבות אלה, אין לומר כי המשיבה פעלה באופן שאינו סביר, כאשר שלחה את דרישותיה ביום 2.1.13. פרק הזמן שנדרש להכנת הדרישות ומשלוחן, באילוצים הקיימים, עומד לטעמי בדרישות הסבירות המנהלית הראויות.

26. איני סבור כי האיחור הקצר במשלוח גרם לעותרות נזק כל שהוא, עקב הסתמכותן על כך, כי כיוון שהמשיבה חרגה ביומיים אל תוך שנת הכספים 2013, שוב לא יחוייבו בתשלום תוספת הארנונה, וכי במשך פרק זמן קצר זה הן כלכלו את צעדיהן הכלכליים בהסתמך על אי קבלתה של דרישת תשלום.

העותרות ערות היו, עוד מחודש פברואר 2012, כי הן צפויות לשלם הפרשי ארנונה, לו יתקבל אישור השרים. היה עליהן לכלכל צעדיהן בהתאם, ולא לסמוך על כך שהאישור לא

ינתן. איני מקבל את טענותיהן, המבוססות על שיקולי תקציב ותקצוב, התלויים על בלימת יום 31.12.12 – בו תפוג צפיותן לחיוב בתוספת החריגה- ובהתאם כלכלו צעדיהן. טענתן זו אינה עומדת לא במבחני ההיגיון ולא בטעמים אחרים של סבירות.

27. על כן, אין לי אלא לקבוע כי חריגות המשיבה במשלוח מכתבי הדרישה אל מחוץ לשנת הכספים ביומיים, לא תביא לביטול חיובן של העותרות בתשלומי הפרשי הארנונה הנובעים מאישור השרים החריג.

ז. לקראת סיום

28. לאור קביעותי דלעיל, פטור אנוכי מלדון בכל יתר טענותיהן של העותרות. עם זאת, ברצוני להתייחס לשתי טענות שהוסיפו בסיכומיהן.

29. הטענה הראשונה נוגעת לאי פרסומו של אישור השרים ברשומות, בהיותו תקנה בת פועל תחקיתי. לעניין זה מסכים אנוכי עם המשיבה, כי טענה זו מהווה משום הרחבת חזית אסורה, כאשר זכרה לא הופיע בעתירה.

אף מקובלת עלי עמדת המשיבה כי במקרה דידן לא מוטעת על המשיבה חובת פרסום. שכן, חוק ההסדרים מורה [בסעיף 11](#), על פרסום רק לגבי תוספת ארנונה, שאושרה כחלק מתוכנית הבראה. מנגד, הוא אינו מתנה את תוקפו של האישור החריג, על פי הוראת החוק שלפנינו בפרסום, ומכאן שיש לראות בשתיקה זו משום הסדר שלילי (ראה [בג"ץ 7712/04 ויינברג נ' עיריית תל אביב](#) [פורסם בנבן] [13.7.06]). יתר על כן, המחוקק הסתפק בהוראת החוק בקביעה בדבר חיובו של שר הפנים ליתן הודעה לועדת הכספים של הכנסת.

על כן, טענה חדשה זו נדחית.

30. טענה שניה, אשר מוטב היה אלמלא נטענה, נוגעת ל"התעשרותה של המועצה שלא כדין", בקבלה את כספי הפרשים בשנת 2013, שעה שאלה נועדו לתקציב 2012.

לו היו השרים פועלים כראוי ובזריזות ההולמת, הייתה המשיבה מקבלת את הכספים הנדרשים לה, לשם פעולותיה השוטפות ולרווחת, תושביה, דהיינו – בתוך שנת הכספים. העובדה כי המשיבה לא קיבלה כספים אלה, יצרה גרעון בתקציבה, אשר היה צורך לכסותו בעתיד. קבלת טיעוניהן של העותרות לעניין זה, כמוהו כקבלת טיעוניהן של סרבן מס, אשר לא פרע את חובותיו למשיבה בשנת המס. זו נאלצה לנקוט נגדו הליכי גביה מפרכים, אשר ימשכו אל מחוץ לשנת הכספים. ומשהגענו אל מעבר לשנת הכספים, יבוא אותו סרבן ויתלה בטענת התמשכות הליך הגביה שלא כדין. שכן, המשיבה הצליחה לצלוח את שנת הכספים,

ללא גביית חובותיה. עתה, משבאה לה שנת כספים חדשה, יוכן לה למשיבה תקציב חדש, אשר אינו נדרש עוד לגביית כספי סרבנים כמוהו. ועתה לו תגבה המשיבה את חובותיו – יהא בכך כדי להעשירה שלא כדין... ואידך זיל גמור.

יפים לעניין זה, של גביית חובות עבר, דברים שנאמרו בפרשת **המועצה המקומית – עילבון נגד מקורות חברת מים :**

“עלינו לאזן בין השיקולים הרלוונטיים לשם הכרעה בשאלת הרטרואקטיביות של החיוב בארנונה. מחד גיסא עומד האינטרס הציבורי של קיום החוק והאינטרס של תושבי המועצה שזו תגבה את המגיע לה. אי-גביית תשלומי הארנונה במשך תקופה ארוכה ממי שחייב בתשלומה, משמעה פגיעה אפשרית בתושבי הרשות המקומית, באשר יכול שנוצר חסר בקופתה של המועצה שייתכן שנתנה לתושביה פחות שירותים ממה שיכלה לתת אילו נגבתה הארנונה. יכול שאי-גביית הארנונה ממקורות במשך שנים השפיעה על הגדלת הארנונה ששילמו התושבים.”

המשיבה ממלאת אינטרס ציבורי ברור בגביית חובות הארנונה, חובות אלה נועדו לאיזון תקציבה. על כן, חובות שלא נפרעו בשנה פלונית, יצרו גרעון תקציבי, אשר יהא צורך לגשר עליו באמצעות גביה לאחר אותה שנת כספים. ומן הראוי לאפשר לה למלא תפקידה זה כראוי.

ח. סוף דבר :

נוכח האמור בפסק דיני זה לעיל, אני מורה על דחיית העתירה.

העותרות תשאנה בהוצאות המשיבה ושכ"ט פרקליטיה בסך כולל של 50,000 ₪ בצירוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק.

ניתן היום, כ' שבט תשע"ד, 21 ינואר 2014, בהעדר הצדדים.

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)